


华侨大学政治与公共管理学院丛书

■ 张赛群 著

供给侧改革视角下福建省 精准扶贫政策优化研究

张外借


 经济日报出版社

华侨大学政治与公共管理学院丛书

■ 张赛群 著

基金项目：福建省社科规划马工程重点项目：“供给侧改革视角下福建省精准扶贫政策优化研究”（编号：FJ2018MGCA008）。

供给侧改革视角下福建省 精准扶贫政策优化研究

 经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

供给侧改革视角下福建省精准扶贫政策优化研究 /
张赛群著. —北京: 经济日报出版社, 2020. 7

ISBN 978-7-5196-0688-6

I. ①供… II. ①张… III. ①扶贫—农村经济政策—
研究—福建 IV. ①F323. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2020) 第 123992 号

供给侧改革视角下福建省精准扶贫政策优化研究

著 者	张赛群
责任编辑	门 睿
责任校对	王阿林
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区白纸坊东街 2 号 A 座综合楼 710 (邮政编码: 100054)
电 话	010-63567684 (总编室) 010-63584556 (财经编辑部) 010-63567687 (企业与企业家史编辑部) 010-63567683 (经济与管理学术编辑部) 010-63538621 63567692 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@ 126. com
经 销	全国新华书店
印 刷	天津雅泽印刷有限公司
开 本	710×1000 毫米 1/16
印 张	16
字 数	210 千字
版 次	2020 年 8 月第一版
印 次	2020 年 8 月第一次印刷
书 号	ISBN 978-7-5196-0688-6
定 价	65. 00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

《华侨大学政治与公共管理学院丛书》

总 序

◇ 蔡振翔

为了更好地交流研究成果，促进学术的进步与繁荣，华侨大学政治与公共管理学院研究决定，编辑出版《华侨大学政治与公共管理学院丛书》。经过一段时间的紧张筹备，《华侨大学政治与公共管理学院丛书》第一辑、第二辑、第三辑、第四辑一共 16 种学术专著，在 2017 年、2018 年由经济日报出版社等出版社陆续出版，并且在社会上产生了比较大的影响，得到不少专家学者的好评，使我们深受鼓舞。经过一段时间的精心策划，《华侨大学政治与公共管理学院丛书》第五辑一共 4 种学术著作又将隆重推出，与广大读者见面。

作为一门综合类的学科，中国的公共管理学科起步于 20 世纪 80 年代，是在政府职能转变与机构改革的时代背景下，借鉴西方发达国家有关学科的经验而缓慢发展起来的。当时学术界普遍认为，公共管理学科能够促进公共利益的有效实现，能够促进政府公共决策的科学化系统化民主化。最初出现的是各种各样的公共管理研习班，进入 90 年代，一些高等院校陆续开设了公共管理专业或者一些有关的课程；到了本世纪初期，中国的公共管理学科得到快速的发展，学科体系逐渐成熟。因此，尽管中国的公共管理学科目前仍然存在着学科理论体系有待进一步完善，学科队伍建设有待进一步加强，学科专业范围有待进一步界定等诸多问题，但是总的说来，中国的公共管理学科时间不长却发展很快、专业方



向涵盖面宽、办学方式灵活，基本上形成了自己独特的学科体系与方法论，具有着很好的发展前景。

华侨大学政治与公共管理学院的历史悠久，前后经历过几个不同的发展阶段，具有几个不同的名称。在 2001 年，当时的人文社会科学系申报公共事业管理本科专业获得批准，次年开始招生。在 2004 年，当时的人文与公共管理学院申报行政管理本科专业获得批准，次年开始招生。到了 2006 年，当时的人文与公共管理学院获得行政管理二级学科硕士学位授予权和公共管理（MPA）专业学位授予权，次年开始招生。到了 2009 年，土地资源管理本科专业转入当时的人文与公共管理学院。2012 年，当时的公共管理学院申报城市管理本科专业获得批准，次年开始招生。包括 MPA 研究生在内，目前政治与公共管理学院的在校生将近 1500 人，建立了比较完整的公共管理学生培养体系。

我一直认为，一个学院的生存与发展，一共有三个关键问题。首先是环境。作为大学，通常有两大任务，一是培养人才，二是学术研究。学院工作也是如此，只不过是更加具体化而已。华侨大学政治与公共管理学院拥有政治学与公共管理两大学科，这样的学科背景，导致我们特别推崇据说是出自明代顾宪成的那幅名联：“风声雨声读书声，声声入耳；家事国事天下事，事事关心”，把它作为座右铭，希望政管学院的师生都能有忧国忧民的人文关怀、自由开放的精神风貌，树立起应有的人生观和价值观；其次是制度。也就是说，一定要建立起一套规范的教学、科研及其管理制度。政管学院在学校有关规章制度的基础上，结合学院教学、科研及其管理工作的实际情况，陆续出台的十几份配套的规定或者措施，有的直接照搬学校的规定，有的比学校的宏观要求更加细化更有可操作性，有的比学校提出的要求还要更高一些，以便鼓励教师从事教学、科研和服务工作的积极性；最后是目标。换句话说，学院在做好日常性程序性的工作外，既要有着长期的发展战略，又要制定近年应当达到的几个具体目标并且设法做到。可以说，经过全院师生的不懈努力，在教学、科研和管理等方面，政管学院都取得了十分可喜的成绩。



特别值得一提的是，长期以来，政治与公共管理学院重视对学生综合素质的培养，重视对学生专业知识的学习，重视对学生专业技能的训练，使得学生在走出校门时，具备了比较高的适应能力，可以应付遇到的各种困难与问题，而这一切，有赖于政管学院拥有一支结构合理、富有创造力、以中青年占居绝大多数的教师队伍，使得科学研究工作一直保持着良好的发展态势，各级各类科学研究项目、论著、奖项在全校一直位居前列，形成了通过科学研究的深入开展，进而提高教学质量教学水平的政治与公共管理学院特色。

也正是因为这样，政治与公共管理学院的公共管理学科在发展过程中，慢慢地形成自己的重点与特色。归纳起来，主要有三个研究方向：第一，在作为公共管理专业基础的行政管理研究方向，关注的重点是国家治理中的政府管理问题，通过定量和定性的方法，对公共危机管理、环境治理、城市治理等领域展开具体研究；第二，在作为公共管理专业优势的社会保障研究方向，关注的重点则是社会养老保险、医疗保险等问题；第三，作为公共管理专业特色的侨务政策与闽台区域治理研究方向，立足于闽台地域特色，服务于区域发展，关注华侨华人的桥梁与纽带作用。政治与公共管理学院的大量成果，都与上述三个研究方向密切相关。

与《华侨大学政治与公共管理学院丛书》的前四辑一样，《丛书》第五辑收录的学术新著，同样具有观点新颖、内容丰富、论证翔实的特点，同样体现出政管学院的研究水平、研究重点及其研究特色。当然，《丛书》中恐怕还是会有这样或者那样的缺点与错误，敬请海内外专家学者予以批评指正。

蔡振翔

2016年10月22日晚8时完稿于山阳馆

2019年9月20日晚9时改定于山阳馆



蔡振翔，华侨大学政治与公共管理学院院长、教授，兼任台湾民主自治同盟第八届、第九届、第十届中央委员会委员，福建省第十一届、第十二届人民代表大会常务委员会委员等职。

摘 要

“供给侧改革”强调优化供给结构，增加有效供给。扶贫是建设社会主义和谐社会的必然举措，也是国家的重大战略安排。扶贫政策是对扶贫工作的整体部署和具体安排，是国家扶贫供给的重要内容。

福建省较早开始扶贫工作，近年来遵照国家扶贫部署，出台了不少精准扶贫政策，取得了较为突出的成绩，但与此同时也仍然存在政策供给与需求不匹配或不精准匹配问题，影响到扶贫效率和效益，需要进行优化。本课题旨在从供给侧角度剖析福建省精准扶贫政策取向，探寻可能的政策优化空间和途径。为此，本课题先从理论上分析“精准扶贫”与“供给侧结构性改革”的关联，强调从供给侧改革视角进行精准扶贫政策优化的合理性；而后通过资料收集和调查研究，考察近年来福建省精准扶贫政策及其实践，通过各种纵向、横向对比，探讨其成功经验和不足之处；再从供给侧改革视角分析福建省精准扶贫政策优化的必要性、可行性及难点所在；最后在借鉴国外先进扶贫理论和扶贫经验的基础上，从供给侧改革视角分析福建省精准扶贫政策优化的思路和具体实施路径。

通过研究，本课题认为：精准扶贫的核心在于“精准”，而“精准”从供给侧角度观察强调的是扶贫供给与扶贫需求的匹配，因此精准扶贫政策相对于以往粗放式扶贫政策而言，无异于一场自上而下推动的“供给侧改革”；精准扶贫政策供给包括狭义的政策供给、资源供给及保障供给等多个方面，而精准扶贫政策供给改革既包括政策本身的改革，也包括政策供给结构上的调整；贫困问题的复杂性以及基层贫困治理的复杂



性等，使得当前福建省精准扶贫政策仍在政策本身、政策传递机制及政策配套条件等方面存在一些问题，亟待优化；今后福建省要通过完善扶贫政策，健全政策传递机制和保障机制，破解扶贫供需不平衡、不匹配甚至错位问题，实现扶贫对象的精准识别，扶贫措施的精准供给，扶贫资源的精准配置和传递，实现扶贫政策的精准落实。

目
录
contents

绪 论	1
一、研究背景和研究意义	1
二、国内外研究现状	2
三、研究思路和研究方法	4
四、总体框架	5
五、创新之处	6
第一章 供给侧改革与精准扶贫政策	7
第一节 相关概念界定	7
一、贫困	7
二、精准扶贫	10
三、供给侧改革	11
四、政策供给和扶贫政策供给	13
五、有效供给与扶贫政策有效供给	14
第二节 精准扶贫供给侧改革	14
第三节 精准扶贫政策优化是扶贫供给侧改革的重要内容	17



第二章 改革开放以来福建省扶贫工作沿革及其成效	20
第一节 改革开放以来福建省扶贫工作沿革	20
一、扶贫开发探索期：20 世纪 70 年代末至 90 年代初	21
二、扶贫开发拓展期：20 世纪 90 年代	24
三、大扶贫开发阶段：2001-2012 年	26
四、精准扶贫时期：2013 年以来	28
第二节 改革开放以来福建省扶贫工作的特点	30
一、敢为人先	31
二、多方联动帮扶	31
三、注重产业扶贫、生态扶贫	32
四、继承性和创新性	33
五、日臻完善	34
第三节 改革开放以来福建省扶贫成效	35
一、成效	36
二、不足	38
第三章 当前福建省精准扶贫工作中的政策供给	40
第一节 当前福建省贫困特点	40
第二节 当前福建省精准扶贫政策	43
一、扶贫规划	44
二、专项扶贫政策	46
三、扶贫保障政策	88
第三节 当前福建省精准扶贫政策的优势	123
一、多措并举、分类施策	123
二、注重提升贫困户“造血”能力	124
三、整合扶贫资源	126
四、注重政策配套和衔接	127
五、治防结合，以治为主	128



第四章 当前福建省精准扶贫政策优化必要性和难点	130
第一节 当前福建省精准扶贫政策供给问题	130
一、政策有待进一步完善	130
二、政策传递机制有待进一步健全	148
三、政策配套条件不完全成熟	156
第二节 当前福建省精准扶贫政策优化的可行性	161
一、顶层高度重视	161
二、福建省多年扶贫经验和政策创新传统	162
三、社会扶贫力量的日益成熟	163
四、扶贫新事务的涌现	166
第三节 当前福建省精准扶贫政策优化的难点	167
一、贫困问题的复杂性	167
二、执行环境短期内难有根本改观	169
三、配套保障一时难以完全到位	170
四、扶贫主客体动力问题	173
五、政策形成方式的局限性	177
第五章 供给侧改革视角下福建省精准扶贫政策优化建议	179
第一节 扶贫理论与国外成功经验借鉴	179
一、扶贫理论	179
二、国外成功的扶贫经验	184
三、发展中国家的小额信贷	187
第二节 福建省精准扶贫政策优化思路	189
一、以供给侧改革思维推动扶贫政策创新	189
二、坚持以贫困者为本的扶贫理念	192
三、政府主导和市场引导相结合	195
四、构建长效帮扶机制	197
五、依法扶贫	198



第三节 福建省精准扶贫政策优化的具体对策	200
一、进一步完善扶贫政策	200
二、加强扶贫政策传递机制建设	212
三、夯实政策配套条件	222
结 语	232
参考文献	236

绪 论

一、研究背景和研究意义

党的十九大报告将“深化供给侧结构性改革”作为今后一段时间内我国经济调整的方向，这在某种程度上表明供给问题在我国影响广泛且深远。“供给侧改革”立足于供给方，主要强调优化供给结构，增加有效供给。扶贫是建设社会主义和谐社会的必然举措，也是国家的重大战略安排。扶贫政策是对扶贫工作的整体部署和具体安排，是扶贫供给侧体系的重要组成部分。精准扶贫政策相对于以往粗放式扶贫政策而言无异于一场自上而下推动的“供给侧改革”，但时至今日也仍然存在供需不平衡、不匹配等问题，需要进一步改革和优化。尤其是，为确保《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》中“2020年农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽”的扶贫目标如期实现，必须顺势而为，以扶贫供给侧改革带动精准扶贫政策的优化，提升精准扶贫实效。

福建省位于我国东南沿海，2018年全省地区生产总值达35804.04亿元，属于相对发达地区。然而，与毗邻的浙江、广东等经济发达省份相比，福建省总体经济较为落后。与此同时，受自然因素以及经济社会条件的影响，福建省内部区域发展较不均衡，2018年全省各县（市）人均生产总值中福州鼓楼区最高，达到218753元，最低者南平政和县人均只有41468元，前者是后者的5.275倍^①，相对贫困问题突出，欠发达区域

^① 《福建统计年鉴》（2019），<http://tjj.fujian.gov.cn/tongjiniannian/dz2019/index.htm>



仍然存在扶贫需求。近年来遵照国家扶贫部署，福建省出台了不少精准扶贫政策，取得了较为突出的成绩，但与此同时也仍然存在政策供给与需求不匹配或不精准匹配问题，影响到扶贫效率和效益。

基于此，本课题试图从供给侧改革视角对福建省精准扶贫政策的历史、现状，与需求的匹配问题及其调整等进行考察。本课题的研究意义在于：①由于学界较少从政策供给的角度来反思当前的扶贫攻坚难点，也较少分析精准扶贫政策的各地差异性，因而从供给侧角度反思福建省精准扶贫政策的现实适用性问题，对于唤起学界更多关注扶贫领域的供需匹配问题，完善精准扶贫的政策供给体系具有重要的理论价值。此外，从公共政策供给的角度，将扶贫政策与供给侧改革联系起来思考，对于延伸供给侧结构性改革的研究范畴也有一定的学术价值。②福建省在全国较早开展扶贫工作，如今该省绝对贫困问题得到极大的缓解，但返贫现象和相对贫困问题仍较为突出，扶贫实践中也存在着供需不平衡、不匹配等扶贫供给侧问题。因此，从供给侧角度剖析福建省精准扶贫政策取向，探寻可能的政策优化空间和途径，对于进一步推进福建省乃至全国的扶贫攻坚工作具有一定的现实意义。

二、国内外研究现状

虽然国外没有“精准扶贫”的提法，但也有不少学者对于扶贫的精准性进行了研究，主要涉及资源投入程度及资源的精准投向、扶贫对象的精准定位、扶贫效果的精准评估等方面。如 Coady (2004)，Kanbur (2013) 等学者强调资源投入的关键性，前者并以阿根廷的就业促进项目为例，论证了资源不足导致受益面窄的问题；Suryahadi (2000) 认为瞄准失效加剧了不平等，而 Dean Kalan、Bram Thuysbeart 等学者则强调了精准瞄准的方法；另 Brian Nolan、Weiss 等学者关注监管及扶贫机制建设的重要性。可见，国外学者对扶贫资源投入及精准实施的一些具体问题进行了研究，因而实际上对精准扶贫供给侧方面予以了关注。虽然中国的贫困问题很难直接用国外的相关理论来解决，但国外相关研究成果对于



中国精准扶贫工作仍有着重要的借鉴意义。

国内学界对习近平精准扶贫思想和中国精准扶贫理论与实践的研究成果较为丰富，一些学者并结合“供给侧改革”来进行研究。其主要研究成果如下：

对精准扶贫理论与实践的研究。自2013年习近平“精准扶贫”的概念提出以来，国内学界就开始关注中国精准扶贫的理论与实践，研究成果集中于精准扶贫的内涵及意义、个案分析、实践困境和创新路径等方面。如唐任伍（2015），洪名勇、洪霓（2016），汪三贵，易绵阳（2016）等学者对习近平精准扶贫思想的形成过程、基本内涵、实施路径及其意义进行了研究；杨帆、章晓懿（2016），左停（2017），孔凡义、况梦凡（2017）等学者则关注了当前中国精准扶贫政策及其实践，并认为政府主导的精准扶贫工作在缓解中国贫困问题的同时，也存在瞄准偏离、方式不精准、资金有限、主体权责不匹配等问题，并提出了转变扶贫理念、完善制度设计、整合扶贫资金、创新考核机制等建议；罗江月、唐丽霞（2014）还研究了国际扶贫经验及其对中国扶贫工作的启示。

对供给侧改革和扶贫供给侧改革的研究。供给侧改革是近年来学界研究的热点，马常艳（2015）总结了当前学界有关“供给侧改革”含义、源起、核心等研究成果；杨立杰（2016），董鑫（2016）等主要强调了供给侧改革的必要性、必然性及其中的政府作为等问题。一些学者也从供给侧改革的视角来关注扶贫问题和精准扶贫问题，主要对扶贫供给侧改革的必要性、内容及路径等进行研究。如刘彦随、曹智（2017），张亚明（2017），吴宏洛（2017）分析了精准扶贫的供给侧矛盾及其改革策略；马海涛、王晨（2016），魏加威（2017）等研究了供给侧改革视角下精准扶贫资金投入机制或财政政策问题；郭龙（2017）探讨了农业扶贫的供给侧改革问题。

对福建省精准扶贫问题的研究。整体来看，这方面的研究成果不是很多，高碧丹、王成超（2018），陆珍等（2019）运用多维贫困标准对福建省贫困县加以识别；詹东新（2015），冯承杰（2016），叶小丽



(2016), 杨德伟 (2016), 黄森慰等 (2019) 关注了福建省某一领域、某一群体或某一地域的精准扶贫问题及其应对策略; 吴潇菲 (2017), 人民论坛专题调研组 (2017) 等分析了福建省精准扶贫的经验; 颜建升 (2016) 分析了泉州市农村精准扶贫政策问题。上述成果较少从供给侧改革的视角来看待福建省精准扶贫工作。

总之, 当前国内外学术界对精准扶贫和供给侧改革均进行了一定的研究, 近年来学术界从供给侧改革视角来探讨扶贫问题也为本课题的研究提供了很好的思路。但上述研究多针对中国整个精准扶贫工作而言, 而且集中于策略探讨, 对精准扶贫政策本身的研究较少, 对各地扶贫政策的差异性也关注不够, 因此仍有必要从供给侧改革角度来研究福建省精准扶贫政策的供需匹配问题。

三、研究思路和研究方法

(一) 研究思路

本课题以福建省精准扶贫政策为研究对象, 从供给侧改革视角考察福建省精准扶贫政策优化的必要性、可行性及其具体途径。

具体思路如下: ①问题提出。从理论上分析“精准扶贫”与“供给侧结构性改革”的关联, 强调从供给侧改革视角进行精准扶贫政策优化的合理性。②政策分析。通过资料收集和调查研究, 考察近年来福建省精准扶贫政策及其实践, 通过各种纵向、横向对比, 探讨其成功经验和不足之处。③理论论证。从供给侧改革视角对福建省精准扶贫政策优化的必要性及可行性进行论证。④策略分析。从供给侧改革视角分析福建省精准扶贫政策优化的实施路径。如图 0-1 所示。